

# 서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

## 1. 회부경위

- 의안번호 : 제2158호
- 발 의 자 : 송명화 의원(찬성자 20명)
- 발의일자 : 2021년 2월 5일
- 회부일자 : 2021년 2월 9일

## 2. 제안이유

가. 전국적 지역서점의 감소 추세 및 코로나19로 인한 지역서점 경영 악화 등에 따라 소규모 서점 및 관련 단체 등에 대한 지원에 대한 근거를 마련하고, 지역서점 지원 사업을 확대하여 서울시 서점의 활성화를 촉진하고자 함

## 3. 주요내용

가. 공공도서관의 지역서점 도서 우선구매에 대한 근거 마련(안 제 6조의2)

## 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

## 5. 검토의견

### 가. 제정안 개요

- 동 일부개정조례안은 지역서점과 프렌차이즈서점의 양극화로 격차는 더욱 커지는 가운데 코로나19로 인한 경영의 이중고를 극복하기 위한 지원 근거를 마련하여 지역서점 활성화를 촉진하고자 하는 것임.

### 나. 개정의 필요성

- 2016년 스위스에서 열린 다보스 포럼에서 4차산업혁명을 공식적으로 발표한 이후 전 세계는 아날로그에서 디지털로 전환되었으며, 코로나19로 비대면 사회로 전환하고 있음.

이에 음악산업인 LP, CD, 테이프 등은 과거의 유물이 되어 디지털 음원으로 바뀌고, 132년의 역사를 자랑하는 코닥필름은 파산하게 되었으며, 1995년 미국 아마존이 인터넷서점을 처음 만든 이후 대형서점을 중심으로 인터넷서점이 탄생하는 등 한국의 서점도 큰 타격을 입고 있고,

인구절벽, 독서율 감소, 스마트폰, 라이프스타일과 학습 방법의 변화 등 수없이 많은 외부 변수가 지역서점을 위협하고 있음<sup>1)</sup>.

- 현행 「서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례」는 지역서점의 경영안정 지원을 통한 성장기반 조성을 위해 2016년 7월 전국 최초로 시행되고 있으며,

---

1) 이건웅(2020), 한국 지역서점의 활성화 및 홍보 방안 연구, 한국전자출판학회. 제14호, p37.

동 조례를 근거로 존립 기반이 흔들리고 있는 지역서점을 살리기 위해 도서관가제 정착 노력, 공공·학교 도서관 등 지자체 예산의 도서구입 시 지역서점 우선구매 정책, 문화예술 프로그램 및 홍보 지원, 서점의 날 기념 대회 개최 등 6개 사업이 시행되고 있으며 각 사업은 아래 표와 같음.

### <2020년 지역서점 관련 사업 추진 현황>

(단위 : 천원)

연번	사업명	주요내용	사업비
1	서울형책방	- 책방 성격에 따른 분류 및 유형별 지원 계획 수립 - 문화예술 책방 : 시민의 여가활동에 관한 행사 시행 및 홍보 지원 - 고유기능 책방 : 지역 공공도서관 도서 우선납품 지원	238,000
2	한 평 책방	- 온라인 블라인드북 '한평책방' 운영 - '한평책방' 영상 제작 및 배포	66,000
3	청계천 헌책방거리 특화 프로그램	- 청계천 헌책방거리 소개 및 헌책방(16개소) 홍보 온라인 전시	
4	서울서점인대회	- 서점의 날 기념식 및 컨퍼런스, 강연 북토크 등 개최	48,000
5	서울퍼블리셔스스테이블x 서점페어	- 독립출판계 대표 페어 <퍼블리셔스스테이블>과 지역서점의 공동행사 추진 - 새롭게 탄생하는 창작 박람회 온라인 개최	145,000
6	중소 출판사·서점대상 도서구입 (코로나19 위기극복 지원)	- 지역 출판사·서점 선정 도서 구입(지역서점 101개소, 개소당 450만원) - 독서환경 취약계층 시설 보급(308개소, 총3만여권)	500,000

- 2020년 문화체육관광부가 발표한 ‘2019 국민 독서실태조사’에 따르면 지난 1년간 성인 종이책 연간 독서율은 52.1%<sup>2)</sup>, 독서량은 6.1권으로 2017년보다 각각 7.8%포인트, 2.2권 감소했고,

‘2020년 한국서점편람’에 의하면, 서울의 지역서점은 2019년 12월 기준 총 324개로 10년 전인 2009년 대비 2.4% 감소하였으나

### <지역서점 현황>

(단위 : 개수)

지역별	2009년	2011년	2013년	2015년	2017년	2019년	2009/ 2019 증감률
서울	332	327	302	298	343	324	△2.4%
전국	1,825	1,752	1,625	1,559	2,050	1,976	8.3%

·자료 : 2020 한국서점편람(한국서점조합연합회)

퍼니플랜 ‘동네 서점 지도’에서 서울 내 독립서점은 2015년 대비 2020년 5년간 307.8%로 약 4배 증가한 것을 볼 수 있음.

### <독립서점 현황>

(단위 : 개수)

지역별	2015년	2016년	2017년	2018년	2020년	2015/ 2020 증감률
서울	51	108	134	185	208	307.8%
전국	101	186	308	466	583	477.2%

·자료 : 퍼니플랜 ‘동네 서점 지도’(2020년 5월 기준)

2) 연간독서율 : 1년 동안 일반도서(교과서, 학습참고서, 수험서 제외)를 한 권이상 읽은 사람의 비율

- ‘한국 지역서점의 활성화 및 홍보 방안 연구<sup>3)</sup>’에서 한국 서점의 열악함은 영세함에 그 뿌리가 있고, 대형서점과 중소서점의 양극화는 고질적인 병폐 중 하나이며,

오프라인 서점 중에서도 대형 서점의 선호도가 높은 이유로 ① 보유도서가 많을 뿐 아니라 인근 지역의 트렌드 한 특성을 반영한 문구·음반·라이프스타일 소품 매장 등의 다양한 아이템 보유, ② 온·오프라인 서점이 연동된 책관련 정보의 풍부함, ③ 대형서점의 마일리지와 갖가지 이벤트 등 할인율과 혜택, ④ 카페와 식당, 팬시와 음반, 전자제품 등 다양한 상품을 판매하는 복합문화상품 공간의 편의시설 등을 제시하였음.

이에 반해 중소서점의 성장을 저해하는 요소로 ① 초고령화 사회가 되고 있으나 신생아 수는 줄어드는 인구감소 문제, ② 매년 줄어드는 독서율 감소 문제, ③ 개정된 도서정가제 이후 인터넷서점의 매출이 전자책, 오디오북, 웹소설 등 다양한 매체로 인한 인터넷서점 성장 문제, ④ 젊은 세대들은 유튜브를 통한 영상 세대로 콘텐츠를 창작하고 향유하며 SNS 등을 통해 문화를 선도 하는 등 문화생태계의 변화, ⑤ 지역의 위치, 점포의 규모, 도서의 종류와 규모, 주요 고객 특징 등 다양한 요인으로 인한 경영환경의 악화 문제 등을 언급했음.

- 이에 책을 읽는 사람의 수는 점차 감소하고 대형서점과 온라인 서점으로 인해 시장이 양분화되는 상황이지만 독립서점과 복합 문화공간이 그 틈새에 성장하고 있고, 지역서점의 경영안정화를

3) 한수진 외, <독립서점 사례 분석을 토대로 한 복합문화공간으로써의 지역서점 활성화 방안 연구>, 글로벌문화컨텐츠학회, 2017, p.233.

위해 문화본부에서도 사업을 추진중이기 때문에 조례개정은 가능한 것으로 사료됨.

#### 다. 개정조례안의 주요내용 검토

- 안 제1조의 경우, 현행 조례가 지역서점의 경영안정과 성장을 도모하도록 목적으로 규정하고 있는데 반해 최근 서점들이 지속적인 복합문화콘텐츠를 제공하는 공간으로 변화하고 있어 ‘문화공간으로서 기능’을 추가하고,
- 안 제4조의 경우, 안 제1조에서 ‘문화공간으로서의 기능’을 목적으로 명시함에 따라 동일한 내용을 시장의 책무에 신설하여 규정하고자 하는 것임.
- 서울시에서는 2016년 동 조례가 제정된 이후 책방정책 마스터플랜 수립(시장요청사항-834, '14.10.28.) 등을 통해 2019년부터 지역서점 문화복합공간화를 통한 지역공동체 형성 등 지역서점의 자생력을 강화하고 위상을 확립하기 위해 문화행사, 홍보 콘텐츠를 제작 및 배포하는 ‘서울형 책방’ 사업을 시행하고 있음,  
  
현재 서울시에는 지역서점이 총 480여개가 있으며, 이 중 서울형 책방 사업에 참여하는 서점 수는 2019년 50개에서 2020년 100여개로 증가하고 있음.
- 따라서 지역서점은 단순히 책을 구매하는 공간에서 소비자에게 여가활동을 위한 문화공간으로 차츰 탈바꿈하고 있음.

유명 방송인이 해방촌과 북촌에 독립출판물서점을 운영하는 등 그들의 서점 운영은 소수의 사람만 공유하는 비주류 문화였던 작은 책방이 대중에게 더욱 큰 관심을 받는 계기가 되었고, 서점을 넘어서서 예술과 문화를 아우르는 복합문화공간으로서의 기능으로 변화하고 있으며,

최근 ‘북바이북(마포구소재, ‘책맥’ 표현을 대중화시킴)’, ‘위트앤시니컬(서대문구 소재, 시인이 운영하는 시집 전문)’ 등 사례와 같이 각자의 독창적인 콘텐츠를 보유함으로써 외지에서도 찾아오는 명소로 부상하며 지역민의 니즈를 반영한 복합문화콘텐츠를 제공하는 공간으로 거듭나고 있음.

따라서 지역서점은 책이라는 콘텐츠가 지니는 다채로운 물성과 같이 지역서점의 공감성 역시 상품 거래를 위한 거점을 넘어선 새로운 문화 플랫폼의 교두보가 될 수 있도록 하고 점차 시들어가고 있는 독서생태계 전반에 활력을 주는 변수로 작용할 뿐 아니라 서점만의 자생력 확보를 위해 노력해야 할 것임.

- 이에 지역주민의 욕구를 충족하기 위해 문화공간으로 다양한 형태로 늘어나는 독립서점을 지원하기 위해 안 제1조의 문화공간으로서의 기능을 명문화하는 것은 필요한 것으로 사료되나

안 제4조의 경우, 「독서문화진흥법」 제9조에서 지방자치단체장은 지역의 독서 진흥을 위해 ‘주민이 독서를 생활화’하기 위한 것이 목적이지만 ‘지역서점 활성화’를 위한 기능의 확대가 모법 취지에 적합한지에 대해서는 면밀한 검토가 필요한 것으로 사료되며,

「독서문화진흥법」

제9조(지역의 독서 진흥) ① 지방자치단체의 장은 지역 주민이 독서를 생활화하는 데 필요한 독서 시설의 마련 등 독서 진흥에 관한 여건을 조성하고 이를 지원하여야 한다.

집행부에서 지역서점은 운영자가 경영책임을 지는 사유재산으로 시장이 직접 기능을 확대하거나 변경할 수 없으므로 시장의 책무로 책문화 환경조성에 중점을 두는 것이 바람직하다는 수정 의견이 아래와 같이 있었음.

<안 제4조 수정안>

현 행	개 정 안	수 정 안
제4조(시장의 책무) ①·② (생 략) <u>&lt;신 설&gt;</u>	제4조(시장의 책무) ①·② (현행과 같음) ③ <u>시장은 지역서점의 복합문화공간으로서의 기능을 확대하고, 시민의 지속적인 참여를 유도하기 위하여 필요한 방안을 마련하도록 노력하여야 한다.</u>	제4조(시장의 책무) ①·② (개정안과 같음) ③ <u>시장은 지역서점이 독서문화 진흥에 기여하고 시민을 위한 지역 문화공간으로서 역할을 수행할 수 있도록 책문화 환경 조성에 노력하여야 한다.</u>

- 안 제5조의 경우, 도서 구매시 지역서점 우선 구매 사항을 추가하고,
- 안 제6조의2는 ‘지역서점 또는 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 지역서점 협동조합’에 우선적으로 계약을 체결할 수 있도록 신설하여 규정하고자 하는 것임.
- 서울시는 출판문화산업 발전 및 지역서점 활성화 추진을 위하여 공공도서관 등 도서구입시 지역서점에서 우선구매 협조 및 관련

지침(문화체육관광부-'15.1.15.), 동 조례의 시행('17.5.18.), 도서구매계약 관련 안내사항 통보(행정자치부-'15.3.26.), 2019년 서울도서관 장서 확충 계획(정보서비스과-'19.2.8.), 2019년 서울도서관 도서 구매 계획(정보서비스과-'19.2.15.) 등에 따라

① 지역 내 사업자(서점&도서유통업체)와 수의계약 및 공개경쟁입찰로 계약 추진, ② 지역서점 우선구매와 지역서점 간 상생 및 네트워크 강화를 위해 서점조합 또는 서점협동조합(10개 자치구 86개 서점)을 통해 수의계약 추진, ③ 시기성 및 전문성에 따른 긴급도서·희망도서·국외도서 지역서점 계약 등 이미 규정하고자 하는 내용을 시행하고 있으므로 조례개정은 가능한 것으로 사료됨.

<2019년 서울도서관 도서구입 추진실적 현황>

구분	종수	권수	금액(원)	비율(%)	비고	
합계	25,668	26,067	437,881,000	100%		
국내도서	정기도서	13,503	13,727	213,762,800	48.8%	지역서점협동조합 수의계약
	희망, 긴급도서	9,661	9,718	167,445,450	38.2%	연간단가, 일반지출(계약체결전)
	독립출판 및 희귀자료	296	412	6,236,400	1.4%	일반지출
국외도서	2,208	2,210	50,436,350	11.6%	연간단가	

## <자치구 내 지역서점협동조합 현황>

(2019.12월말기준)

연번	자치구명	협동조합 설립여부	조합명	서점협동조합 가입서점수 (개)
1	양천구	○	양천서점협동조합	17
2	도봉구	○	도봉서점협동조합	10
3	노원구	○	서점협동조합마들	10
4	강동구	○	사람이아름다운 동네서점협동조합	10
5	강서구	○	강서서점협동조합	7
6	마포구	○	마포서점협동조합	7
7	서대문구	○	서대문서점협동조합	7
8	성북구	○	성북서점협동조합	7
9	영등포구	○	영등포서점협동조합	6
10	동대문구	○	서울서점협동조합	5

※ 금천구, 강남구, 광진구, 구로구, 용산구, 중구, 성동구, 종로구, 중랑구, 송파구, 서초구, 강북구, 은평구, 관악구, 동작구는 협동조합 없음

### 라. 종합 검토 의견

- 동 개정안은 「서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례」 목적에 문화공간으로서의 기능을 추가하고 시장의 책무에 문화공간으로서의 기능을 확대하며, 도서구매 시 ‘지역서점 및 지역서점 협동조합’과 계약을 우선적으로 할 수 있도록 규정하고자 하는 것임.
- 책을 읽는 사람의 수는 점차 감소하고 대형서점과 온라인서점으로 인해 시장이 양분화되는 상황이지만 독립서점과 복합문화공간이 그 틈새에 성장하고 있는 시점이라고 볼 수 있음.

- 이러한 현상이 유행으로 끝나기보다 새로운 문화로 자리 잡고 새로운 경험을 위해 기꺼이 시간을 소비할 수 있는 공간이 되어야 할 것이며,

체험 콘텐츠는 사람의 행동과 직결되므로 고객에게 더 많은 참여를 유도하는 환경을 조성한다면 지역서점의 경험 만족도를 더욱 긍정적으로 끌어올릴 수 있을 것임.

- 서울시는 2019년 이후, 지역서점 복합문화공간화를 통한 지역공동체 형성 등 지역문화 활성화를 위한 사업으로 지역서점의 자생력 강화 및 위상 확립에 기여하는 동시에 독자의 다양한 요구를 충족시키기 위해 ‘서울형책방’을 운영하고 있으며,

도서정가제 시행('14.11.)이후 문화체육관광부, 행정자치부, 서울시 등의 지침과 계획에 따라 지역서점 우선구매와 지역서점 간 상생 및 네트워크 강화를 위해 지역서점협동조합을 통해 수익계약으로 도서를 구입하고 있으므로 동 조례개정을 통해 실효성을 높일 수 있을 것으로 기대됨.

담당 조사관	연락처
이지영	02-2180-8115

의안번호  
2158

서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
<p>주요내용</p>	<p>송명화 의원</p>	<p>2021. 2. 5.</p>	<p>문화체육 관광위원회</p>
<p>추진경과</p>	<p>○ 2021.2.5. 조례안 발의</p>		
<p>부 서 검 토 의 견</p>	<p>원안가결( ) / 수정가결( ○ ) / 부결( ) / 보류( )</p>		
<p>쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)</p>	<p>○ 조례안 검토사항</p> <p>가. (안 제1조) 원안수용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역서점의 지역문화 활성화 기능과 역할을 고려 문화공간으로서 기능 활성화 명문화 필요하고, 동조례 제정 시 기획경제위원회 소관으로 경제측 면만 강조되어 문화적 측면이 빠져있으므로 제1조(목적)에 개정안 취지 반영하는 것이 타당함</li> </ul> <p>나. (안 제4조제3항) 원안수정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1조(목적)에 ‘문화공간으로서 기능’이 명시됨에 따라 시장의 책무에 ‘지역 문화공간으로서 역할’을 수행하는 내용이 추가되어야 함</li> <li>- 다만, 지역서점은 기본적으로 책 기반 문화공간이므로 불명확한 ‘복합문화공간’ 보다는 책문화를 포함한 ‘문화공간’으로 하는 것이 제1조(목적)의 ‘문화공간’과 일관성 있고</li> </ul>		

	<p>- 지역서점은 운영자가 경영책임을 지는 사유재산이므로 시장이 직접 기능을 확대하거나 변경할 수 없으며, 지속가능한 발전을 위해서는 지역서점주의 자발적 노력이 보다 중요하므로 시장의 책무로 책문화 환경조성에 중점을 두는 것이 바람직하고, 지속적이고 자발적인 시민참여는 지역서점과 지방자치단체의 협력을 통해 문화공간으로서 기능을 활성화하는 방안에 따라 좌우되므로 직접 시민 참여 방안을 마련하는 것은 바람직하지 않으므로 문구 수정이 필요함</p> <table border="1" data-bbox="367 526 1460 750"> <thead> <tr> <th data-bbox="367 526 917 571">개정안</th> <th data-bbox="917 526 1460 571">수정안</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="367 571 917 750">제4조(시장의 책무) ③ 시장은 지역서점의 복합문화공간으로서의 기능을 확대하고, 시민의 지속적인 참여를 유도하기 위하여 필요한 방안을 마련하도록 노력하여야 한다.</td> <td data-bbox="917 571 1460 750">제4조(시장의 책무) ③ 시장은 지역서점이 독서문화 진흥에 기여하고 시민을 위한 지역 문화공간으로서 역할을 수행할 수 있도록 책문화 환경 조성에 노력하여야 한다.</td> </tr> </tbody> </table> <p>다. (안 제5조제2항제5호, 제6조의2) 원안수용</p> <p>- 지역서점의 경영안정 및 성장을 도모하여 지역경제 및 문화발전을 위하여 법령의 범위 내 지역서점 또는 지역서점 협동조합을 통한 우선구매를 할 수 있다는 규정으로 서울시에서 시행 중인 사안이며 조례상 근거를 두는 것을 적절하다고 봄</p>	개정안	수정안	제4조(시장의 책무) ③ 시장은 지역서점의 복합문화공간으로서의 기능을 확대하고, 시민의 지속적인 참여를 유도하기 위하여 필요한 방안을 마련하도록 노력하여야 한다.	제4조(시장의 책무) ③ 시장은 지역서점이 독서문화 진흥에 기여하고 시민을 위한 지역 문화공간으로서 역할을 수행할 수 있도록 책문화 환경 조성에 노력하여야 한다.	
개정안	수정안					
제4조(시장의 책무) ③ 시장은 지역서점의 복합문화공간으로서의 기능을 확대하고, 시민의 지속적인 참여를 유도하기 위하여 필요한 방안을 마련하도록 노력하여야 한다.	제4조(시장의 책무) ③ 시장은 지역서점이 독서문화 진흥에 기여하고 시민을 위한 지역 문화공간으로서 역할을 수행할 수 있도록 책문화 환경 조성에 노력하여야 한다.					
대응방안						
상 임 위 처리결과	<p>○ 상임위 안전처리 후 작성(원안가결, 수정가결, 부결, 보류, 미상정으로 구분)</p> <p>- 수정가결시 수정내용, 부결·보류·미상정시 사유 기재</p>					
향후계획	<p>○ 상임위 안전처리 후 작성</p>					
담당부서	<table border="1" data-bbox="319 1411 1476 1489"> <tr> <td data-bbox="319 1411 598 1489">서울도서관</td> <td data-bbox="598 1411 678 1489">팀장</td> <td data-bbox="678 1411 1037 1489">박정추(☎2133-0201)</td> <td data-bbox="1037 1411 1125 1489">담당</td> <td data-bbox="1125 1411 1476 1489">김지은(☎2133-0219)</td> </tr> </table>	서울도서관	팀장	박정추(☎2133-0201)	담당	김지은(☎2133-0219)
서울도서관	팀장	박정추(☎2133-0201)	담당	김지은(☎2133-0219)		